

BNPHU
PD-RV
332 71097293
O77c

JULIO ORTEGA FRIER



El Crédito Agrícola
Dominicano

3140 2-10
Impr-2018/46

BNP 14.
PD- R.V
332.71092293
Q 770

 **Biblioteca
Nacional**
PEDRO
HENRIQUEZ
UREÑA

EXLIBRIS



Julio Ortega Frier
COLECCION



JULIO ORTEGA FRIER

**EL CREDITO AGRICOLA
DOMINICANO**

EDITORIA MONTALVO
Ciudad Trujillo
1940.



BN
F-2465

**Memoria relativa al crédito
agrícola dominicano.**

**Presentada al Honorable Presidente
de la República Dominicana por el
Lic. Julio Ortega Frier, abogado,
en interés del Sr. Bruno Phillip,
banquero.**

Secretaría de Estado de Cultura
Biblioteca Nacional
PROCESOS TÉCNICOS
REGISTRO No. 2465
SANTO DOMINGO, R. D.



IMPRESION PRIVADA

BN
332.3 1097293
077c
e. 1

ADVERTENCIA:

Este documento no está destinado a la circulación. Ha sido impreso, en un número muy reducido de ejemplares, únicamente para facilitar su examen por los funcionarios que han de estudiarlo.

006762

I.— EL PROBLEMA

1.— Con grandes extensiones de tierras incultas, de excepcional riqueza, suficientemente favorecidas por lluvias bien distribuídas, o económicamente irrigables; con un clima benigno y salubre; con mano de obra abundante, fácilmente educable y barata; con adecuadas vías de comunicación internas y fácil cabotaje; con posición geográfica envidiable para el comercio externo, y con una administración pública bien organizada, honrada y progresista, la República Dominicana no ha logrado todavía colocar su crédito agrícola en las condiciones de eficiencia que en ese aspecto de la vida económica tienen alcanzadas otras naciones menos favorecidas por la Naturaleza, y que ella misma ha conquistado para otras manifestaciones de la actividad nacional.

2.— Esa deficiencia ha retardado el desarrollo de nuestra industria agro-pecuaria hasta el extremo de mantener su producción en evidente estado de

proporcional inferioridad cuantitativa, respecto de la de otras naciones menos favorecidas por los agentes naturales y de cultura no superior a la nuestra, en todos los casos en que ella no ha estado en el control de empresas extranjeras respaldadas por capital suficiente. Y es por eso por lo que la masa de nuestra población ha tenido que mantenerse, según lo ha señalado acertadamente el Doctor Carlos E. Chardón, "dentro de los principios de una economía sencilla de auto-suficiencia" (*).

3.— La industria agro-pecuaria es, con efecto, forzosamente, la actividad económica fundamental del pueblo dominicano, ya que no podríamos competir, en mercado libre, con la producción de otras industrias radicadas en naciones más favorecidas que la nuestra por los factores naturales que las condicionan. Así, la pecuaria y la agricultura han sido, históricamente, el eje de nuestra economía; y aun ahora, a pesar del respaldo de una severa, aunque atinada protección tarifaria, las industrias de transformación que han logrado desarrollarse entre nosotros no han alcanzado, con raras excepciones, sino una existencia raquítica, limitada al mercado interno, que pocas veces han llegado a dominar. La economía nacional está, pues, vinculada esencialmente a la producción agro-pecuaria. Siendo ésta raquítica, nuestra vida económica no puede dejar de ser rudimentaria. Y de ahí la sencillez de la señalada economía de auto-suficiencia.

4.— Nuestra auto-suficiencia económica no es, por lo tanto, el resultado de una equilibrada producción en todas las ramas de la industria humana, sino la consecuencia de la insuficiente producción de nuestra industria básica, que nos coloca en la

(*) Reconocimiento de las Reservas Naturales de la República Dominicana —1937— (Inédito) p. 5.

imposibilidad de conseguir, en cantidad suficiente, a cambio de nuestros productos, los de las industrias de otros pueblos.

5.— Esa auto-suficiencia tampoco es, por otro lado, tan completa como se ha pretendido; porque, aun cuando la masa de nuestra población campesina parezca no necesitar, para satisfacer su consumo, sino de la adición de “sal y candela” a su producción propia, lo cierto es que una parte no pequeña de ese consumo se satisface con mercancías importadas, como bacalao, arenque, harinas, petróleo, tejidos de algodón, implementos de trabajo, etc. Y la gran mayoría de la masa urbana no puede satisfacer sus necesidades fundamentales sin los productos de la industria extranjera. Del extranjero lo que nosotros no consumimos, en cantidad proporcional a nuestras necesidades, es lo que nos es imposible importar por carencia de medios económicos. Así, en el fondo, la característica verdadera de nuestra economía no es la *auto-suficiencia*, sino la *penuria*.

6.— La prueba de lo antes dicho está en que, cada vez que el mercado mundial le ha sido suficientemente favorable a los productos agro-pecuarios dominicanos, nuestra producción ha aumentado en la medida que lo ha permitido el mejoramiento del crédito agrícola, y la importación de mercancías extranjeras ha crecido en proporción con el aumento de la exportación, menos el margen de ganancias del capital extranjero, que nosotros confundimos de continuo con la parte favorable de la balanza del comercio. Y estas importaciones son absorbidas ávidamente por el consumo nacional, porque responden a necesidades reales pre-existentes o a otras que se van formando, a la medida que sube nuestro nivel medio de vida.

7.— El mercado exterior favorable ha sido así

el resorte para el mejoramiento de nuestro crédito agrícola, y éste el factor determinante del aumento de la producción agro-pecuaria. Y el exportador refaccionista ha sido el agente esencial de este mecanismo. Para asegurarse el producto que ha de colocar en los mercados extranjeros, el exportador refacciona al agricultor o compra sus cosechas a la flor. Así es como se han desarrollado en el país las grandes casas exportadoras, con ribetes bancarios y funciones complementarias de importadores.

8.— Importando artículos de consumo necesarios al productor, el exportador-refaccionista realiza una doble ganancia, dando esos productos como avances refaccionarios, o financiando con ellos a detallistas que hacen la refacción y reciben en pago, para entregárselos, los productos cosechados por el agricultor.

9.— Estas casas exportadoras encontraron suficiente respaldo bancario, a corto plazo, de tipo comercial, o acumularon suficientes reservas para hacerle frente al triple negocio, sin sacrificio del agricultor nacional, mientras la margen entre el precio de nuestros artículos de exportación en los mercados extranjeros y el costo de su producción fué suficiente para absorber el riesgo de los avances refaccionarios. Pero, tan pronto como esa margen se redujo, en razón de la baja de nuestros productos consecuente a la guerra de tarifas, los exportadores no pudieron hacerle frente, con créditos bancarios a corto plazo o con las escasas reservas que permitía acumular el negocio de exportación, a los riesgos o dilaciones de la refacción, parando la mayoría de ellos en la insolvencia de hecho y hasta en la quiebra.

10.— Fué así como la exportación de nuestros productos agro-pecuarios vino a parar casi comple-

tamente en las manos de negociantes respaldados por capital traído expresamente del exterior, a muy bajo tipo de interés y a plazos favorables. Así, en la actualidad, aquellos productos son adquiridos en nuestra plaza directamente por los agentes de los comisionistas establecidos en el exterior, quienes se aprovechan de los bajos tipos de interés y de los largos plazos a que consiguen el dinero en sus mercados locales, desplazando de ese modo a nuestros exportadores refaccionistas.

11.— Esta competencia no sólo ha destruido casi totalmente la refacción de los productos agro-pecuarios, ya que el comisionista extranjero no se aventura más allá de las compras de cosechas a la flor, sino que ha permitido la creación de monopolios de hecho para la compra, que les permite a los mediadores fijar una margen, que ahora es doble a la anterior, entre el precio del producto en el mercado local y el del mercado exterior. El resultado ha sido, pues, el de la ruina de nuestros productores.

12.— El examen de estos procesos demuestra así que la unión del crédito agrícola con el negocio de importación y exportación, a título de adjunto complementario de esta actividad comercial, no conduce a la organización de ese crédito en la forma apetecible para nuestra mayor prosperidad económica. El crédito de producción está, sin dudas, sujeto, por la naturaleza misma del proceso económico, a la actividad comercial a que conduce la distribución de la riqueza. La importación y la exportación, como aspectos esenciales de ese intercambio en toda economía vinculada a la mundial, influyen necesariamente en la prosperidad o el estancamiento de ese crédito. Pero esto no implica necesariamente que convenga mantener al dicho crédito en manos de los mismos agentes que tengan

a su cargo la importación y la exportación. La experiencia demuestra, por lo contrario, que lo que conviene es mantenerlo en manos de agentes distintos, creando o estimulando la creación de organismos especialmente dedicados a su cuidado. Para el fomento de la producción agro-pecuaria lo indicado es, pues, que la incidencia del crédito se produzca por medio de instituciones bancarias especiales, que sirvan de intermediarias entre el prestamista y el productor, sin la intervención del comerciante importador o exportador, y por lo tanto sin dependencia final de las instituciones de crédito puramente comercial.

13.— El crédito comercial, que sirve de respaldo a la actividad de importadores y exportadores, no puede traducirse sino en préstamos a corto plazo. Los bancos comerciales, únicos que en este momento realizan operaciones de crédito en Santo Domingo, no ofrecen préstamos, normalmente, por más de tres meses, y raras veces hasta por un año, y esto con prendas o seguridades comerciales. Y la industria agro-pecuaria requiere, por la naturaleza misma de sus operaciones, créditos más largos y garantías de más lenta ejecución. El crédito agro-pecuario requiere por lo tanto instituciones bancarias organizadas para ofrecer préstamos intermedios y a largo plazo, y para recibir garantías de lenta realización, que alcancen hasta al empeño de derechos reales sobre inmuebles.

14.— Nuestro problema está, pues, en determinar cuáles son las condiciones que deben crearse para que el crédito agro-pecuario se encauce hacia la clase de instituciones que han demostrado ser las más adecuadas para su fomento y seguridad; es decir, hacia los bancos agrícolas e hipotecarios. Resolviéndolo aseguraríamos la prosperidad económica de nuestra comunidad, ya que, según lo hemos vis-

to arriba, nuestra economía nacional descansa inevitablemente en la industria agro-pecuaria.

II.— LAS CAUSAS

15.— Si el país ofrece todas las facilidades naturales para el desarrollo de la industria agro-pecuaria señaladas al comienzo de este escrito ¿cuál es la causa de que en él no existan, en la actualidad, las instituciones bancarias requeridas para el mejor desarrollo del crédito destinado especialmente al fomento de esa industria?

16.— Los bancos puramente comerciales han podido radicarse y sostenerse en el país, en el que, no obstante las severas crisis que desde el establecimiento de esos bancos en Santo Domingo han conmovido la estructura de todos los negocios, ellos se han mantenido hasta el presente. Todavía, con efecto, continúan aquí efectuando transacciones bancarias comerciales las tres instituciones extranjeras de crédito, de primera clase, que establecieron sucursales en el país a raíz de la Ocupación militar norteamericana. En cambio, las instituciones de crédito agrícola que han ensayado extender sus negocios hasta nosotros han fracasado ruidosamente, teniendo al fin que retirarse con pérdidas considerables. Así ocurrió, por ejemplo, con el Banco Territorial y Agrícola de Puerto Rico. Después de crear sucursales en Santo Domingo, durante el período de falsa prosperidad que siguió a la guerra mundial iniciada en 1914, ese banco participó largamente en la refacción de diferentes productos agrícolas, con pérdidas considerables, que lo obligaron a retirarse de nuestro mercado y que lo

condujeron al cabo a la liquidación total de sus negocios.

17.— Los mismos bancos comerciales establecidos en el país participaron, directamente, además de hacerlo de modo indirecto por el respaldo económico que prestaron a los exportadores refaccionistas, en el financiamiento de empresas agro-pecuarias. Esta ayuda directa se hacía extendiendo crédito en cuenta corriente a los agricultores, con garantías hipotecarias y con la pignoración de las cosechas, y efectuando liquidaciones que coincidieran con los plazos cortos a que están sometidos los créditos de esas instituciones bancarias. Esas operaciones se dirigían, principalmente, a la refacción de cosechas de caña de azúcar, y en algunos casos a las de café y cacao. Pero el negocio fracasó a la primera baja de esos productos, terminando, en la mayoría de los casos, con la ejecución de las garantías, mediante grandes pérdidas y dilaciones para los bancos.

18.— Coincidiendo con el desbarajuste que la misma baja produjo en el negocio de los exportadores refaccionistas, a que arriba nos hemos referido, este fracaso de la refacción agrícola ha anulado, para todo fin práctico, el crédito requerido para el financiamiento de la principal industria nacional. Ahora, por lo tanto, al agricultor y al criador le es imposible encontrar numerario a préstamo para los fines de su industria, por grande que sea el capital que en ella tenga invertido.

19.— Y lo peculiar de esta situación estriba en que, ahora más que nunca, el mercado de dinero se encuentra abarrotado de capitales que buscan inversión en préstamos a muy bajo tipo de interés. En la misma República Dominicana hay en este momento depósitos bancarios que se mantienen

inertes, o que afluyen hacia préstamos para el exterior en cantidad mucho mayor que la disponible para el mismo fin durante la crisis de prosperidad que siguió a la guerra del 1914. La estadística bancaria muestra, en efecto, que los depósitos combinados de los bancos establecidos en el país no bajan actualmente de \$8.000.000, contra algo más de la mitad en 1919. Y en los Estados Unidos, que es nuestro mercado monetario más propicio, el *stock* de dinero, que en 1919 no llegaba a 8 mil millones de dólares, pasa hoy día considerablemente de los 23 mil millones. Y de estas sumas la cantidad disponible para préstamos de todas clases es tan grande que el tipo de interés para esta clase de operaciones se ha reducido en más de la mitad, permitiendo la conversión de los empréstitos viejos por nuevas emisiones, a pesar de los gastos enormes a que esta clase de operaciones está sometida por la reciente legislación del *New Deal*.

20.— Habiendo el dinero necesario para préstamos; existiendo, como existe, la disposición de los capitalistas para extenderlos con bajo tipo de interés; y disponiéndose, como hemos visto que se dispone en Santo Domingo, de los factores naturales favorables al buen rendimiento de la industria agropecuaria, el letargo del crédito agrícola entre nosotros no puede obedecer sino a una inadecuada distribución de los riesgos de esa industria. La inversión de capitales en préstamos, a bajo interés, está necesariamente condicionada, con efecto, a la seguridad de la inversión y de su rendimiento. El capital puede comprometerse fácilmente en operaciones con riesgos indefinidos cuando la empresa ofrezca también posibilidades de ganancias indefinidas, porque, conforme a la ley de las fluctuaciones económicas, las ganancias superen de ordinario a las pérdidas. Pero en las operaciones con bene-



ficios limitados de antemano, el riesgo tiene que estar igualmente limitado en proporción equivalente. Por eso los préstamos a bajo tipo de interés requieren inversiones que ofrezcan una correspondiente ausencia de riesgos. Y el crédito agrícola, que no puede ser socialmente útil sino cuando se extiende a los tipos más bajos del mercado de dinero, demanda ante todo esa ausencia de riesgos.

21.— Pero la industria agro-pecuaria es precisamente la actividad económica más castigada por contingencias adversas de todas clases. Los riesgos *naturales*, como la sequía prolongada, las inundaciones, los temporales, los terremotos, las plagas y epidemias; los *comerciales*, como la baja del precio de los productos agrícolas, o el alza de los implementos o materiales de producción y el aumento de las tarifas de transportes; los *políticos*, como la creación de impuestos, las prohibiciones de importar, exportar o producir, los trastornos consecuentes a las huelgas, revueltas y guerras, y muchos otros que sería prolijo enumerar y hasta imposible de prever, gravitan sobre la producción agro-pecuaria y se reflejan en su rendimiento. En los Estados Unidos, por ejemplo, a pesar de la relativa eficacia de los métodos allí adoptados para la lucha contra los factores naturales adversos a la agricultura, la destrucción total de cosechas debida a estos factores, en la década de 1909 a 1919, fué de 28.77% para el trigo, 31.99% para el maíz, 35.49% para el algodón, etc. (*). Y en Santo Domingo, con la mayoría de sus cultivos a cargo de los agricultores nativos, esas pérdidas deben ser aún mayores, en razón del clima y del menor adelanto de la industria.

22.— Otra circunstancia adversa al crédito

(*) Encyclopedia of the Social Sciences, Vo. Agricultural Credit. Vol. I, p. 530.

agrícola, desde el punto de vista de los riesgos, es que, de ordinario, el agricultor no puede ofrecer al prestamista otra garantía que la pignoración de la cosecha o la hipoteca del fundo en que la fomenta. Y, con frecuencia, los fondos refaccionarios tienen que ser avanzados antes de que los cultivos se encuentren en pié, añadiéndose así el riesgo adicional de que el cultivador, por necesidad, impericia o mala fé, consuma esos fondos, o una parte desproporcionada de los mismos, en sus menesteres familiares o personales, descuidando y hasta abandonando los cultivos.

23.— Pero tales contingencias existen prácticamente en todas partes, más o menos por igual, y ello no ha sido óbice para que el crédito agrícola se organice sólidamente en otros países no más favorecidos que el nuestro por los factores naturales. Precisa, por lo tanto, buscar por otro lado la causa esencial de nuestra relativa inferioridad en este aspecto de la actividad económica.

24.— La primera particularidad de nuestra situación económica que parece susceptible de reflejarse en el crédito agrícola nacional es la marcada inseguridad del mercado de nuestros productos agro-pecuarios. Con un mercado interno muy reducido, por la exigüidad y la pobreza de la población del país, y con acceso muy desventajoso al mercado mundial, por la casi total ausencia de convenios internacionales que nos aseguren la ventajosa entrada de nuestros productos a los de otras naciones consumidoras, nuestra producción agro-pecuaria ha padecido, sin protección adecuada, todas las adversas consecuencias de la guerra de tarifas que caracteriza la política económica de nuestro siglo. Los productos nuestros de esa industria, cuando han podido venderse en el exterior, casi siempre han tenido que ser colocados a precios ruinosos pa-

ra el productor. Y como el mercado interno, que podemos proteger mediante nuestra propia legislación, es demasiado exiguo para justificar la producción en masa, al crédito agrícola le ha faltado el estímulo que deriva de la producción organizada, limitándose a una producción para la que nuestro bajo nivel de vida es la única defensa contra un margen ínfimo de ganancias.

25.— Otro aspecto de la protección estatal de la industria agro-pecuaria, menos descuidada entre nosotros que la anterior, es la que se ejerce mediante el impuesto de importación sobre productos extranjeros de la misma clase de los nuestros que sean susceptibles de gran consumo interno. Esa protección, de crear y mantener un mercado interno favorable para nuestros productos, estimula el desarrollo del crédito agrícola. Ese ha sido el caso, por ejemplo, de la industria arrocera. Protegiendo el cultivo del arroz para consumo interno mediante adecuadas tarifas de importación, el Gobierno dominicano ha logrado un aumento enorme en la producción de ese artículo de preferente consumo nacional, y abierto en su beneficio la incidencia favorable al desarrollo del crédito, el que ha pugnado por organizarse alrededor de esa industria, no obstante otros factores que le son desfavorables.

26.— También le ha faltado últimamente a la industria agro-pecuaria dominicana otra forma de protección estatal, indispensable a los comienzos de toda organización económica para atraer el interés de los inversionistas, desviándolo de otras empresas. Esta protección es la que resulta de un sistema de franquicias agrarias semejante al creado por el Decreto del Poder Ejecutivo, No. 4270, del 25 de junio de 1902, y por la Ley No. 5002, promulgada el 26 de junio de 1911, que tanto contribuyeron al de-

sarrollo de la industria azucarera. No hay, en verdad, razón alguna que justifique la exclusión de las industrias agro-pecuarias de ventajas como las acordadas a las industrias de elaboración por la Ley No. 4673, promulgada el día 17 de abril de 1934, y aun de ventajas mayores. El capital, con efecto, no se arriesga fácilmente en las empresas organizadas en países de reciente estructura política, sino mediante seguridades de que el HECHO DEL PRINCIPE, más fácilmente variable en estos países que en los regidos por una vieja tradición política, no ha de arrebatárle inesperadamente las ventajas que tenga legítimamente adquiridas.

27.— Todas esas desventajas se reflejan indirecta, aunque efectivamente, sobre el desarrollo del crédito agrícola, porque éste no puede dejar de seguir la suerte de la industria a que se aplica. Pero hay entre nosotros otras condiciones desfavorables al desarrollo de ese crédito que constituyen la causa eficiente, directa, del atraso en que se encuentra en este momento. Esas condiciones dimanar de la inseguridad jurídica de los préstamos destinados a la industria agro-pecuaria; y, en general, de la complejidad del negocio bancario en Santo Domingo, resultante de lo anticuado de nuestra legislación relativa a esta materia.

28.— Según lo señalamos arriba, el que hace préstamos para la industria agro-pecuaria debe, de ordinario, conformarse con recibir, como única garantía efectiva de su crédito, la pignoración de los productos que derive el prestatario de la aplicación a su industria de los fondos refaccionarios, y subsidiariamente, con la hipoteca del fundo explotado. Pero esos productos, no materializándose sino con posterioridad al crédito, no pueden quedar en la posesión del prestamista sino después de realizarse el préstamo. Esta peculiaridad hace de ordinario im-

posible la constitución de una prenda del tipo clásico para el préstamo refaccionario, con la consiguiente inseguridad para el prestamista cuando falten, como faltan entre nosotros, los resortes jurídicos necesarios para suplir a la probidad del prestatario, o para eludir la concurrencia de sus otros acreedores.

29.— El Código Civil organiza, sin dudas, un sistema de privilegios en que se tiene en cuenta los intereses del refaccionista. En su artículo 2102 ese Código reconoce, en efecto, un privilegio sobre el precio de la cosecha del año a favor de las sumas que se deban por las semillas destinadas a esa cosecha, o a los gastos de la misma. Pero, aparte de que, en razón de la forma imprecisa del texto, no hay certidumbre alguna en doctrina o en jurisprudencia acerca de cuáles gastos deban ser incluidos en el privilegio, asegurando algunos que sólo se aplica al precio de las simientes y a los gastos de la *recogida* de la cosecha, y con exclusión por lo tanto de lo que se deba por abonos, cultivos, etc., ese privilegio sólo puede ejercerse mientras la cosecha esté en la posesión del deudor, dejando por lo tanto al acreedor expuesto a la falta de probidad de su prestatario. Por otro lado, la ley no sólo no crea privilegio mobiliario alguno a favor del que hubiere prestado para el fomento o la conservación del ganado, sino que de ordinario lo sustrae a esa clase de vinculación, considerándolo como parte integrante del inmueble en que esté radicado.

30.— El mismo texto del Código Civil reconoce un privilegio sobre el precio de los utensilios de las fincas rústicas a favor de las sumas que se deban por la adquisición de los mismos, cuando esos utensilios puedan considerarse como muebles; y la Orden Ejecutiva 291, modificada por la 671 y por la Ley 593, autoriza la pignoración, sin posesión del

acreedor, de esos utensilios. Pero aun esta última forma especial de pignoración, no obstante su superioridad sobre el privilegio reconocido por el Código Civil, en razón de su oponibilidad a los terceros, es todavía insuficiente, por las razones que luego se darán.

31.— La misma Orden Ejecutiva autoriza la pignoración, sin necesidad de retención por el acreedor, de las cosechas pendientes y futuras. Pero, como no establece contra el prestatario la obligación de aplicar los fondos que provengan del préstamo al fomento, la protección y la recogida de la cosecha, ni le da al prestamista intervención alguna en la aplicación de los mismos, deja a éste en descubierto frente a los agricultores negligentes o de mala fé, puesto que éstos no quedan sujetos a sanción alguna si la cosecha no se produce, o si se pierde o desmejora por su simple negligencia.

32.— La hipoteca del fundo, aparte de no ser posible sino cuando la finca es propiedad del que la cultiva, o cuando el tercero propietario consiente en dar garantía real por las obligaciones del agricultor, no reviste entre nosotros las características requeridas para el satisfactorio respaldo de los créditos refaccionarios. He aquí algunas de las razones de esa ineficacia:

1º La *constitución* de hipotecas es, entre nosotros, de un costo prácticamente prohibitivo para las pequeñas y cambiantes operaciones del crédito agrícola del tipo medio.

2º Su *ejecución*, aparte de costosa, lenta y complicada, ofrece tales incidencias para litigios autorizados por la ley, que al deudor recalcitrante le es siempre posible demorar indefinidamente el resarcimiento de su acreedor, y hasta hacerlo cometer

errores técnicos que pueden acarrearle condenaciones en costas y en daños y perjuicios.

3º La hipoteca, como derecho subsidiario, no puede valer más que el derecho principal en que se asiente; y la prueba de los derechos reales inmobiliarios es entre nosotros tan insegura, cuando ella no resulta del registro ordenado en la jurisdicción catastral, que muy rara vez puede establecerse sin el apoyo de la prescripción adquisitiva, la que no puede invocarse, en nuestra jurisdicción clásica, sino como defensa en acción en que se discuta la propiedad. Pero, como la hipoteca se constituye teniendo a la vista únicamente el escrito en que conste el derecho del deudor o el del fiador real, documento que no puede servir de prueba de la posesión que conduce a la usucapión, y en el que de todos modos no es de estilo consignar los hechos de donde puede resultar esa posesión, el acreedor tiene que recibir la hipoteca sin certidumbre suficiente acerca del derecho de quien la consiente. Tratándose de inmuebles rurales, sobre los que en Santo Domingo hay tan pocos títulos no registrados que puedan sostenerse sin el apoyo de la prescripción adquisitiva y en los que los hechos de la posesión resultan de ordinario tan oscuros, la hipoteca consentida en semejantes condiciones tiene muy poco valor como garantía.

4º Cuando el crédito agrícola tiene como todo respaldo convencional la hipoteca sobre el fundo, el deudor que no quiere o no puede pagar resiste la ejecución, con el fin de recoger mientras tanto en su provecho los frutos naturales de la explotación. Contra esta maniobra nuestra ley sólo ofrece el remedio del secuestro, que entre nosotros siempre ha resultado en la ruina de los intereses que discuten las partes litigantes.

5º La transferencia de los créditos hipotecarios

está sometida, entre nosotros, en la ausencia de la institución anglo-americana del *trust*, a complejidades que imposibilitan la rapidez necesaria al movimiento del crédito agrícola y muy especialmente la de las operaciones de redescuentos, sin las que en Santo Domingo sería imposible organizar ampliamente ese crédito.

33.— Las condiciones descritas, en cuanto ellas se refieren a la pignoración de los productos de la explotación, sólo se presentan cuando esa pignoración no recae sino sobre productos no cosechados todavía. Tratándose de cosechas ya recogidas, la pignoración puede asumir la forma de la prenda ordinaria, que envuelve la posesión de ésta por el deudor o por un tercero depositario. En este caso la garantía resulta naturalmente más segura, puesto que el acreedor puede ponerse a cubierto de la negligencia del deudor y evitar muchas de las maniobras dolosivas empleadas para defraudarlo.

34.— Pero la prenda, cuando es constituida por un agricultor para obtener los fondos requeridos para su explotación o para sus necesidades personales, no participa de la naturaleza comercial, y debe constituirse y ejecutarse como prenda civil; lo que comporta, evidentemente, costo y complejidades que la hacen ineficaz para el fomento del crédito agrícola. Y aun en los casos en que la prenda constituida por el cultivador pueda entrar en la categoría de lo comercial, su valor resulta siempre insuficiente para estimular ese crédito, en razón de las complejidades con que nuestra legislación vigente rodea la ejecución de esta prenda.

35.— La adaptación del crédito agrícola a la forma de las operaciones bancarias, indispensable para asegurarle a ese crédito mayor movilidad y más fecundo desarrollo, tropieza entre nosotros, ade-

más, con las rémoras inherentes a una legislación bancaria fragmentaria y anticuada. En esta materia, con efecto, nuestra única legislación especial es la que regula la constitución de los bancos que pongan en circulación títulos públicos de crédito, como billetes de banco, bonos hipotecarios y títulos de crédito a plazos cortos, que causen réditos y sean pagados en día fijo (1). “Los demás establecimientos en que se practiquen operaciones de crédito— dispone la ley de la materia (2)—, seguirán sujetos a las leyes generales mientras no se expidan especiales para regirlos”. No tenemos, pues, propiamente hablando, ley general de bancos.

Tampoco tenemos leyes especiales relativas a los efectos de comercio y a los otros valores negociables, debiendo por lo tanto regirse por el derecho común los negocios jurídicos que encuentran expresión en tales documentos.

36.— Esta falta de legislación especial no supone, naturalmente, que la materia a que ella se aplicaría carezca en la actualidad de toda normación jurídica. Lo que esa falta implica es solamente que el negocio bancario debe regirse por normas sacadas de la legislación general destinada a los negocios civiles y comerciales, como las contenidas en el Código Civil y en el de Comercio, o por normas fijadas en esos Códigos que, aunque especiales a los negocios bancarios, se encuentran ya anticuadas o inaplicables a las condiciones de la vida moderna. Y esto es, precisamente, lo que nos parece inconveniente para la mejor organización de nuestro crédito agrícola en la forma bancaria. Esa organización, en efecto, tiene que ceñirse a circunstancias tan en

(1) Artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley de Instituciones Bancarias del año 1909.

(2) *Ibid*, artículo 1º, in fine.

divergencia con las que de ordinario prevalecen en los otros negocios jurídicos, y tan peculiares al movimiento económico de nuestros tiempos, que sin una moderna legislación que le sea especial no nos parece factible ajustarla a modalidades jurídicas satisfactorias.

III.— LOS REMEDIOS

37.— Entre las causas del estado de retraso de nuestro crédito agrícola arriba señaladas, algunas escapan inevitablemente al influjo de nuestra actividad local, no pudiendo por lo tanto, evitarse ciertos de sus efectos dañinos por ninguna clase de esfuerzos nacionales. Entre éstas la primera es la que se refiere a la baja del precio de nuestros productos de exportación en el mercado mundial. Ningún esfuerzo nuestro puede impedir completamente esa baja, porque nuestra producción cuenta por tan poco en el consumo mundial, que ninguna medida protectora que dictemos podría influir perceptiblemente en las fluctuaciones de ese mercado.

38.— Lo mismo resulta cierto, aunque en menor medida, respecto de algunas limitaciones naturales a nuestra capacidad productiva, y respecto de muchos de los factores naturales que condicionan el riesgo de producción. Si, por ejemplo, la capacidad productiva de nuestras tierras se mermara en razón de una disminución progresiva de las lluvias; o si, como ocurrió con el algodón de la región de la frontera norte en las inmediaciones de la postguerra, las cosechas vinieran a ser devastadas por alguna plaga incontrolable, el rendimiento de la producción podría disminuir y hasta desaparecer,

no obstante todos los humanos esfuerzos, con el consiguiente desequilibrio del crédito agrícola.

39.— Contra semejantes contingencias la única defensa posible habría de consistir en una prudente política económica de parte del Gobierno. Para contrarrestar los desfavorables efectos de un mercado mundial adverso, si esa condición es el resultado de barreras tarifarias, el paliativo sería la formación de tratados comerciales que nos pongan a cubierto del discrimen o que nos acuerden una posición privilegiada. Si ella es debida al exceso de la producción mundial sobre el consumo, el remedio estaría en nuestra adhesión a los pactos internacionales que, como la Convención de Londres de 1937 sobre la fabricación del azúcar, tienda a controlar la producción; pero, sobre todo, en la diversificación de los productos de nuestra industria agropecuaria, con lo que nos pondríamos al abrigo de crisis como las a que en Cuba ha conducido la dedicación casi exclusiva a la industria azucarera. La disminución de la capacidad productiva y el incremento de los riesgos naturales de producción tienen también su remedio parcial en la adecuada acción gubernativa, como la instalación de sistemas de irrigación, la apertura de vías de comunicación con regiones favorecidas por las lluvias, la divulgación de la técnica agrícola y pecuaria modernas, la investigación científica tendiente a la mejoración de esa técnica, etc.

40.— Todas estas defensas están siendo adecuadamente organizadas por el Gobierno dominicano, existiendo ahora, por lo tanto, razones para esperar que, con su sostenida intensificación, el rendimiento de la producción agropecuaria nacional habrá de responder a los estímulos de un crédito agrícola mejor organizado; y que, a su vez, la seguridad de ese rendimiento habrá de reflejarse favorablemente en

el desarrollo de ese crédito. Así, de nuestro cometido actual hemos eliminado este aspecto del problema, para concentrarnos en los que tienen una relación necesaria con el propósito de esta memoria.

41.— Si, pues, como lo hemos visto arriba, la crisis actual de nuestro crédito agrícola tiene sus raíces esenciales en la identificación de las agencias de ese crédito con las que se ocupan en la exportación, o en la importación y la distribución interna, unión consecuente a la falta de instituciones de crédito especialmente dedicadas al otorgamiento en el país de créditos intermedios y a largo plazo, el remedio no puede ser otro que la creación de estas instituciones.

42.— En todos los países de cultura del tipo de la nuestra, la experiencia ha demostrado, sin embargo, que los bancos comerciales, únicas instituciones de crédito con que estamos familiarizados en Santo Domingo, no pueden responder, a la vez, a las condiciones requeridas para satisfacer conjuntamente las necesidades del crédito comercial y las del agrícola. El primero está encaminado, con efecto, al financiamiento de operaciones que se completan con suma rapidez y está respaldado por un sistema de sanciones inspirado en la misma urgencia, que culmina en la liquidación de las obligaciones por medio de la quiebra. El segundo se aplica, por lo contrario, a explotaciones en que las operaciones rápidas constituyen la excepción; y en las que, además, la sanción del incumplimiento no se obtiene ordinariamente sino dentro del marco de los procesos civiles, con exclusión de la quiebra. La promiscuidad, en una misma institución, de estas dos formas del crédito ha dado origen, por lo tanto, a graves dificultades, que desde 1816 eran señaladas en los Estados Unidos por Erick Hollman, con el resultado de que, en la actualidad, la ley ha limitado en

casi todos los países la intervención de los bancos comerciales en las operaciones del crédito agrícola, y en algunos la ha prohibido totalmente. La consecuencia ha sido el desarrollo de instituciones bancarias especialmente dedicadas a las operaciones relativas a esta forma del crédito.

43.— Pero, como en las explotaciones agro-pecuarias las incidencias del riesgo son más numerosas que en las comerciales, y las posibilidades de pérdidas no asegurables mayores, con garantías para el prestamista menos sólidas y más difícilmente liquidables, el crédito agrícola tiende a desdoblarse en instituciones locales, de forma cooperativa, destinadas a la absorción por los agricultores de cada región del riesgo fundamental, y en bancos propiamente dichos, con riesgos limitados, que sólo prestan de ordinario a las cooperativas locales, y que en razón de la limitación de esos riesgos pueden hacer sus avances a muy bajo tipo de interés.

44.— Así, en Alemania, el crédito agrícola intermedio ha sido fomentado por las *Cajas Raffeisen*, originalmente instituídas para la compra del trigo, pero que, a impulsos de los usos económicos, consagrados en parte por la ley, han venido a parar en cooperativas de los cultivadores regionales, administradas por estos mismos, cuyo capital social sirve para hacer préstamos a sus asociados. Y en Francia y en Italia esta misma misión está asignada a las *Cajas rurales*, constituídas generalmente en la forma de sociedades anónimas con capital variable, con sólo los agricultores por accionistas, pero con respaldo bancario mediante redescuentos. El crédito territorial, a largo plazo, está en Alemania encomendado a las cooperativas de deudores llamadas *Landschafften*, con responsabilidad ilimitada los prestatarios, en proporción a sus deudas, y autorizadas para lanzar al mercado valores hipote-

carios a bajo tipo de interés, y a entrar sin formalidades de ejecución en la posesión de los inmuebles de sus deudores en falta. En Francia el *Credit Foncier* llena la misma función, y en los Estados Unidos el *Intermediate Credit Bank*, los bancos de la *Federal Farm Loan* y el *Federal Farm Loan Board* prestan igual respaldo por el intermedio de las asociaciones cooperativas.

45.— Una organización por el estilo de las señaladas podría, sin dudas, prestar en Santo Domingo servicios valiosos. Aquí, con efecto, con riesgos más numerosos y de mayor extensión que en aquellos países, y con garantías menos sólidas para los prestamistas, el crédito agrícola requiere, para producirse a bajos tipos de interés, una limitación más precisa de esos riesgos. Pero el desdoblamiento de las instituciones con que se asegura en los países antes dichos la repartición del riesgo encuentra entre nosotros dificultades que no son fáciles de vencer al comienzo de la organización del dicho crédito en la forma bancaria. En Europa, con efecto, la producción agro-pecuaria que busca respaldo en numerario está generalmente en manos de familias campesinas que se perpetúan en un mismo fundo, atendiendo, generación tras generación, a una explotación muy poco variable, encauzada dentro de condiciones financieras y técnicas suficientemente fijas para reducir los riesgos económicos a su mínima expresión. En Santo Domingo, por lo contrario, la familia propiamente campesina no se libra, de ordinario, por propia cuenta, a ninguna explotación que merezca el respaldo de las instituciones de crédito. Aquí la explotación que justifique ese respaldo se debe casi siempre al espíritu individual de empresa, manifestado por promotores de muy diversa procedencia, que raras veces son verdaderos campesinos. Y este indivi-

dualismo no es un elemento favorable para la formación de cooperativas regionales como las arriba descritas.

46.— Pero, además, y sobre todo, como el valor de una gran parte de nuestros terrenos rurales es tan inestable, y el de las mejoras que para la mayoría de las explotaciones se le añade tan efímero, el crédito inicial del explotador, que sólo con esos valores se respalde, es necesariamente muy escaso en proporción a los resultados de la explotación. Para elevar ese crédito a la altura de su necesidad nuestro promotor tiene por lo tanto que respaldarlo con algo que le sea estrictamente personal, como una sólida reputación de probidad y eficiencia, o con la garantía de bienes que no formen parte de la explotación. Y como este respaldo adicional es inaplicable a las cooperativas agrícolas de las formas arriba señaladas, éstas, en nuestra opinión, tendrían muy escasas probabilidades de buen suceso en el estado actual de nuestra organización agraria. Si, pues, algo hubiera de esperarse de su fomento en Santo Domingo, habría que aguardar a que las condiciones de esa organización variaran hacia una mayor estabilidad en el precio de las tierras de explotación, y hacia la permanencia del mayor valor de las mejoras que se añadan al fundo.

47.— En nuestra opinión, por lo tanto, en las condiciones en que actualmente se desenvuelve nuestra industria agro-pecuaria, lo que procede, para el fomento del crédito que le está destinado, es, o simplemente dejar que ese crédito corra directamente de la institución bancaria al cultivador individual, con las precauciones necesarias para evitar la ruina de esa institución por los efectos del riesgo; o poner entre el cultivador y el banco alguna agencia pública, que pueda llegar, si es necesario, hasta el monopolio, para que ésta absorba los ries-

gos, permitiéndole al banco ofrecer los préstamos al bajo tipo de interés que sólo es compatible con las inversiones absolutamente seguras.

48.— Pero como un control estatal de esa clase no podría sostenerse sin implicaciones de ruina para el Tesoro público, sino tratándose del financiamiento de productos cuyo precio de venta para el consumo pueda ser fijado por el Estado, semejante sistema de intervención gubernativa no podría aplicarse útilmente sino para el fomento de los productos que tengan asegurado un mercado interno, como, por ejemplo, el arroz. Para los productos sin suficiente mercado interno la refacción directa tendría que ser la regla.

49.— Si, pues, las instituciones de crédito agrícola tienen que hacer frente a la refacción directa de explotaciones tan amenazadas con riesgos incontrolables, y de imposible aseguro, su existencia dependería de que se las pusiera en las condiciones legales requeridas para que pudieran defenderse eficazmente de esos riesgos, reduciéndolos hasta el límite que sea compatible con el tipo de interés a que estén dispuestas a ofrecer sus avances refaccionarios. Y si esas instituciones han de asumir la forma de establecimientos bancarios no cooperativos, la protección que se les ofrezca tendría que dirigirse esencialmente a asegurar la rápida y económica liquidación de las operaciones bancarias, con el máximun de seguridad para el prestamista, compatible con la equidad y con el interés público.

50.— De lo dicho resulta que el primer paso requerido para el adecuado fomento del crédito agrícola consiste en la formulación de las bases legales favorables al desarrollo del negocio bancario. Habría, pues, que comenzar redactando una ley general de bancos, de que ahora carecemos, y re-

formando la legislación relativa a las operaciones jurídicas en que descansa aquel negocio, en cuanto ellas tengan de peculiar al mismo.

51.— No entraremos aquí en el examen de la cuestión de saber si nuestro sistema bancario debe organizarse, como lo aconsejó para algunos países sur-americanos la Comisión Kemmerer, alrededor de un banco central de emisión, o si conviene atenerse a la recomendación hecha para Cuba por la Comisión Zimmerman, que descarta el banco central, como inadecuado a la limitada economía cubana (1). En Santo Domingo esta cuestión puede encontrar limitaciones en la disposición constitucional que prohíbe la emisión de papel moneda, y en la de la Convención dominico-americana que no permite el aumento de nuestra deuda pública, sin previo consentimiento del Gobierno de los Estados Unidos. Pero, de todos modos, y sin decidir la cuestión definitivamente en uno o en otro sentido, lo que parece evidente es que, en este momento, la creación del banco central de emisión sería por lo menos prematura, en razón del estado rudimentario de los negocios bancarios en el país.

52.— Lo que nos importa ahora es la creación en el país de bancos destinados al fomento del crédito agrícola, o el establecimiento en él de instituciones bancarias extranjeras que se dediquen a ese negocio. Y para esto cuanto nos interesa por el momento es organizar la estructura jurídica del negocio bancario, en cuanto se refiera a las relaciones de los bancos con sus clientes, sobre bases que aseguren la estabilidad de ese negocio, haciendo posible su extensión a las operaciones de préstamos

(1) Problems of the New Cuba-Foreign-Policy Association, 1935, pp. 338 y siguientes.

intermedios y a largo plazo, a bajos tipos de interés y con amortizaciones fraccionales.

53.— Repetimos que para alcanzar esa finalidad debemos comenzar con la adopción de una ley general bancaria que fije normas claras acerca de la organización y funcionamiento de estas instituciones en el país. Y en lo fundamental de estas normas debemos ajustarnos al sistema bancario norteamericano, con las necesarias adaptaciones a nuestras peculiares necesidades; porque, estando supeditada nuestra economía, por lo menos en cuanto se refiere a las necesidades del crédito, a la norteamericana, y no teniendo nuestro crédito, para extensiones futuras, mejores perspectivas que las que pueda brindarle el capital norteamericano, nuestra protección a las inversiones capitalistas debe formularse en la modalidad jurídica más inteligible para estos prestamistas.

54.— Contra este propósito podría sin dudas argüirse que la legislación bancaria norteamericana no es en este momento uniforme, en razón de la forma de organización política de los Estados Unidos de América, que permite la coexistencia en los diferentes Estados de legislaciones dispares sobre la misma materia, aparte de la legislación federal que sólo se refiere a un aspecto de esa materia. Pero esta circunstancia no colide en realidad con el dicho propósito, ya que, aunque dispar en algunos detalles o en la forma de consagración legislativa, el Derecho privado norteamericano es en realidad uniforme en lo substancial de sus instituciones, y cuanto recomendamos que se adopte de ese sistema es precisamente la substancia, en lo que no sea contrario a nuestra idiosincrasia nacional.

55.— Del Derecho norteamericano debemos adoptar, sobre todo, la institución del *trust*, que

ahora no tiene exacto equivalente en el nuestro, en cuanto organización destinada a permitir el manejo por un mandatario de los intereses de terceros sin sujeción continua a los cambios de voluntad de éstos. Esa institución no se utiliza, sin dudas, en sólo los negocios bancarios; pero su aplicación al desenvolvimiento de las operaciones de éstos le imparte a la organización bancaria norteamericana una flexibilidad que no puede alcanzarse sin ese medio de ordenación jurídica.

56.— Debemos adoptar y adaptar, además, lo fundamental de las reglas norte-americanas relativas a los valores negociables: letras de cambio, pagarés, cheques, etc. El valor negociable o instrumento negociable (negotiable instrument) como se le llama en lengua inglesa, "sirve como instrumento primario de crédito, y se presta, fácilmente a la introducción de obligaciones subsidiarias de grados variables y sobre contingencias diversas; se convierte en un medio de inversión, como en los bonos y en los pagarés a largo plazo, lo mismo corporativos que gubernamentales; en la forma de cheques se convierte en sustituto del dinero y en la esencia misma del sistema bancario de hoy; en la forma de papel moneda y pagarés del Tesoro sirve como dinero efectivo; en la forma de aceptaciones comerciales tiende a remodelar grandes secciones de todo el sistema de crédito, y cuando la aceptación es separada del documento da origen a la carta de crédito".

57.— Estos valores constituyen, por lo tanto, no sólo la esencia misma del negocio bancario, sino la expresión de lo que hay en ese negocio de realizable sin limitación de fronteras políticas; es decir, su instrumento de realización internacional. Por eso mismo habría interés en darles una base jurídica uniforme para todas las naciones que concurran



al comercio mundial. La Conferencia Internacional de La Haya sobre Letras de Cambio, en 1910 y 1912, y las Conferencias de Génova en 1930 y 1931 se hicieron eco de este interés, tratando de alcanzar esa unificación; pero esto no fué posible precisamente porque los representantes anglo-americanos no creyeron deber abandonar, para ajustarse a los sistemas europeos tradicionales, las nuevas modalidades jurídicas aplicables a esos instrumentos, que les reconocen funciones mucho más amplias y fecundas que las tradicionales, y que ya han sido incorporadas al Derecho anglo-americano. En los Estados Unidos esta evolución jurídica ha encontrado expresión en el *Uniform Negotiable Instruments Law*, que tuvo su origen en la ley de valores negociables votada por la Legislatura del Estado de New York en el año 1897, y que ya ha sido adoptada por casi todas las subdivisiones políticas de la gran república del norte que gozan de independencia legislativa, y en muchos otros países de cultura anglo-sajona. Es esta ley la que debemos adoptar y ajustar a nuestras necesidades, si queremos atraer hacia inversiones en nuestro país al capital norteamericano.

58.— Otra reforma indispensable es la que se refiere a las leyes aplicables a la refacción de las empresas agro-pecuarias, operación económica que constituye la función fundamental de las instituciones de crédito agrícola. La sustracción de los bienes que constituyen la explotación, o que resulten de ella, a la concurrencia de los créditos contra el empresario que no tengan su causa en la empresa, mediante un sistema de privilegios sobre el precio de esos bienes, a favor de los créditos que tengan su origen en el fomento de la misma; la gradación del rango de esos privilegios teniendo en cuenta la utilidad recíproca de los créditos favorecidos; la

organización de un sistema de control y de sanciones civiles y penales para asegurar la inversión en la explotación de los fondos provenientes de esos créditos; la organización de un sistema de ejecución sencillo, rápido y económico, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de los créditos refaccionarios; la de un sistema de liquidación, semejante al de la quiebra comercial, pero sin las complejidades y peligros que ésta tiene ahora entre nosotros, para asegurar el interés común de los acreedores refaccionistas contra la ineficacia o la mala fé del prestatario, sin necesidad imperativa de suspender la explotación al intervenir la ejecución forzosa; y, en fin, la creación de un sistema jurídico para estas explotaciones, inspirado en la concepción moderna de que el refaccionista es, en cierto modo, un asociado del empresario, con beneficios limitados al bajo interés que se le deba por sus capitales, pero con la posición privilegiada que contrapesa esa limitación de beneficios, es, entre nosotros, una necesidad nacional de satisfacción inaplazable.

59.— En la Argentina, en Cuba y en otros países de cultura e intereses económicos equivalentes a los del nuestro, se han dictado leyes de refacción agraria inspiradas en esos principios. La ley cubana, votada sobre un proyecto preparado por el Dr. Ricardo Dols, podría muy bien servir de modelo para la nuestra. Las bien inspiradas disposiciones de la ley 925, *bis*, promulgada el día 21 de junio, 1935, y las de la 1315, promulgada el día 11 de junio de 1937, relativas a la venta de cosechas futuras, deben ser revisadas para hacerlas encajar dentro de este marco.

60.— Para la colocación en el mercado de los productos ya cosechados y listos para la venta, la organización de un sistema de almacenes generales

y de resguardos (warrants) agrícolas se impone categóricamente. Esta organización puede correlacionarse con la de la refacción agraria, para hacer constar en los resguardos la existencia de los créditos refaccionarios anteriores al depósito, y para asegurar el pago de esos créditos. Haciendo de estos resguardos, y de los que se emitan como prueba de la refacción, documentos negociables sometidos a un registro obligatorio, de libre, fácil y seguro acceso al público, el crédito agrícola cobraría gran movilidad, haciendo posible un sistema de descuentos que asegurara a nuestras instituciones de crédito agrícola el respaldo del crédito exterior.

61.— Un semejante sistema de prenda agraria superaría al creado por la Orden Ejecutiva 291 y sus modificaciones, en cuanto se refiere a la pignoración de las cosechas. Y con la organización que con él se implantaría no habrían de reproducirse las circunstancias de donde se derivaron litis que, como la famosa entre la Compañía Azucarera Dominicana y el National City Bank of New York, han demostrado la parcial ineficacia del sistema ahora vigente.

62.— Para propiciar el fomento de las fincas rústicas con préstamos a largo plazo, y hasta con los intermedios que requieran renovación indefinida, la revisión fundamental de nuestro régimen hipotecario es prerequisite indispensable. Ese régimen descansa ahora en principios dirigidos al sostenimiento de una economía estática, incompatible con las necesidades de una sociedad nueva y pobre, cuya evolución y preservación dependen de su prosperidad económica. Satisfactorio, tal vez, para la Francia de comienzos del siglo XIX, por la seguridad política que ya parecía haber alcanzado ese país y por las aspiraciones aristocráticas que entonces lo dominaban, el régimen hipotecario del

Código Napoleón no responde a nuestra primordial necesidad de evolución económica mediante el fomento, impulsado por el espíritu de empresa, de la industria agro-pecuaria. La economía estática no se realiza, con efecto, según lo ha demostrado Schumpeter, sino cuando los elementos básicos de la marcha económica no varían, quedando estables las necesidades, la técnica y la población. Cuanto tienda a realizarla entre nosotros sólo puede conducir a atarnos a la economía de la falsa auto-suficiencia que resulta de la penuria, y a la inferioridad social, política y cultural en que ésta se refleja inevitablemente. Nuestra evolución demanda, por lo tanto, como requisito indispensable, la creación de las condiciones que conduzcan a una economía móvil, basada en el respaldo al espíritu de empresa, mediante los resortes jurídicos que garanticen ante todo la seguridad dinámica.

63.— Así, para que el crédito agrícola con respaldo hipotecario se desarrolle, debemos atender sobre todo a la seguridad del prestamista. Debemos, por lo tanto, hacer segura, en su interés, la constitución de la hipoteca, sin dejar de hacerla sencilla, rápida y económica, en interés del prestatario. Su ejecución debe hacerse igualmente sencilla, rápida y económica, eliminando los entorpecimientos con que ahora puede retardarse inútilmente la expropiación del deudor, y reemplazando el secuestro, en su forma actual, por alguna otra garantía para la protección de los intereses de las partes desavenidas. La entrada del prestamista en la posesión del fundo hipotecado, para la protección de su crédito, con formalidades sencillas, debe ser autorizada por la ley, como lo está en Alemania para la protección de los créditos de los bancos *Landschaft*, y en Francia para los del *Credit Foncier*. Debe permitirse igualmente, por lo menos tratándose

de inmuebles rurales sometidos a explotación agrícola, el pacto comisorio, ahora prohibido, con las debidas precauciones para evitar el despojo usurario del deudor.

64.— En lo que se refiere a la seguridad de los títulos sobre derechos reales inmobiliarios no registrados, que hayan de ser afectados por la hipoteca, precisa establecer, en beneficio del que someta a explotación el fundo, un acortamiento general y permanente de la prescripción adquisitiva, semejante al autorizado temporalmente por el artículo 69 de la Ley de Registro de Tierras, inaplicable, según la jurisprudencia, a los que iniciaron su posesión después del 1º de enero de 1911, y de todos modos, a virtud de la misma disposición legal, sólo útil para los que tuvieron dentro del plazo de su posesión los seis meses posteriores a la publicación de aquella ley; y reconocer, a favor del prestamista que hubiere avanzado fondos con respaldo hipotecario y del comprador que se hubiere hecho adjudicatario del fundo hipotecado sobre la venta pública del inmueble, los derechos que la jurisprudencia se inclina a reconocer a favor del que adquiere del propietario aparente, a consecuencias del error invencible.

65.— Con reformas legislativas como las antes señaladas, el crédito agrícola encontraría la seguridad jurídica que ahora le hace falta entre nosotros. Adoptándolas, tendríamos la seguridad de que, tan pronto como a nuestra industria agro-pecuaria le soplara algún viento propicio, como el que resultaría de la elevación en el mercado mundial del precio de sus productos o del fomento de cultivos nuevos que ya tengan asegurados en ese mercado precios favorables, ese crédito habría de encauzarse en la modalidad institucional más adecuada a su

desarrollo, y de todos modos más benéfica para el productor.

66.— Pero, aun sin aguardar a que se presente esa coyuntura favorable, podríamos iniciar ahora mismo el establecimiento en el país de las instituciones bancarias necesarias al auge de ese crédito. Asegurando nosotros mismos, mediante el control estatal, el mercado de algún producto de gran consumo interno, podríamos provocar la creación inmediata de alguna de esas instituciones de crédito. Si, por ejemplo, creáramos, para un producto de tanto consumo interno como el arroz, un cartel para la fijación, por alguna agencia pública, del precio a que se vendiera ese producto en nuestro mercado, la institución de crédito agrícola que se creara tendría la coyuntura propicia para iniciar su respaldo económico a la producción, sin riesgos ilimitados; porque el cartel de precios, cuando su dirección está en manos de la autoridad pública en un interés de normalización de la industria y sin miras de enriquecimiento fiscal, asegura la productividad de las inversiones, reduciendo el costo de producción y el de la distribución, y haciendo posible la fijación de precios para el consumo que, sin ser oneroso para el consumidor, eliminan las pérdidas de producción anejas a las fluctuaciones consecuentes a la libre concurrencia.

67.— Con el cartel de precios para uno o varios productos de gran consumo interno, que pueda extenderse a la fijación de cuotas de producción y hasta al monopolio completo por el Estado, en el que los beneficios fiscales se limitaran al margen necesario para cubrir los gastos inmediatos de la administración, y a los de la percepción del impuesto, se crearían los resortes para la absorción de los riesgos de producción, pudiendo, por lo tanto, servir muy bien para ofrecer a los prestamistas

las garantías absolutas de resarcimiento que son necesarias para conseguir los créditos refaccionarios al más bajo tipo de interés, sin arrojar sobre el Tesoro público los peligros de compromisos indefinidos. Si, con efecto, la administración del cartel ofreciera a los refaccionistas una garantía subsidiaria de las obligaciones de los cultivadores refaccionados, las pérdidas que incurriera por la falta de pago de éstos quedarían absorbidas elevando proporcionalmente el precio del producto para el consumidor o rebajando en la misma medida el precio a que lo adquiriera el productor, o por una combinación de las dos medidas.

68.— Una organización de ese tipo le permitiría a las instituciones del crédito agrícola extender a los cultivadores préstamos, con los depósitos que recibiera, respaldados con su propio capital; o, consignándolos en valores negociables, le permitiría distribuirlos directamente entre los inversionistas del país, o pasarlos a los extranjeros, mediante, operaciones de redescuento. El crédito fluiría así sin obstáculos ni reservas contra riesgos imprevistos, entre el inversionista y el agricultor, permitiendo, por lo tanto, el desarrollo de nuestra primordial industria, que ahora languidece en razón de las barreras artificiales que se levantan entre ella y las fuentes naturales de crédito.

IV.— LA PROPOSICION

69.— En vista de todo lo dicho, el señor Bruno Philipp, banquero, checoeslovaco, actualmente domiciliado y residente en la República Dominicana,

somete a la consideración del Gobierno dominicano, por nuestro órgano, la siguiente propuesta:

1º La creación, con capital de \$3,000.000.00, que él y sus asociados suscribirían y pagarían inmediatamente, de un banco agrícola e hipotecario, para préstamos a plazos cortos, intermedios o largos, organizado de conformidad con las leyes dominicanas y en un todo sometido a estas leyes.

2º La concertación entre el Gobierno dominicano y el banco de un contrato en el que éste quedaría obligado:

a) A hacer a los cultivadores de productos de gran consumo interno, sometidos a carteles públicos, préstamos refaccionarios a plazos cortos e intermedios, a un tipo de interés de no más del 6% anual, siempre que esos préstamos estuvieran directamente garantizados por la Administración del cartel y subsidiariamente por el Estado dominicano.

b) A hacer a los cultivadores de productos de gran consumo interno, sometidos a carteles públicos, préstamos a largo plazo, con garantía hipotecaria de primer rango, con un interés de no más del 8% anual, sobre fincas rústicas, cuando esos préstamos estuvieran totalmente destinados al fomento de cosechas de esos productos en las dichas fincas, y siempre que el banco considerara buena la inversión.

c) A hacer, a las Administraciones de los carteles, préstamos a plazos cortos o intermedios, con la garantía del Estado y con un tipo de interés de no más del 6% anual, siempre que esos préstamos estuvieran destinados a la compra de los productos monopolizados y que los productos así comprados quedaran pignorados para responder de los dichos préstamos.

70.—La propuesta anterior está supeditada a que se hagan las reformas legislativas arriba señaladas, mediante la adopción de las siguientes leyes, en que se consignent las disposiciones que serán recomendadas por el proponente en los adecuados anteproyectos:

- + 1.—Ley general de bancos.
- + 2.—Ley sobre valores negociables.
- 3.—Ley de refacción agraria.
- 4.—Ley sobre pignoración de productos agropecuarios.
- 5.—Ley sobre almacenes generales y resguardos agrícolas.
- + 6.—Ley sobre régimen hipotecario.
- 7.—Ley sobre prescripción adquisitiva de derechos reales sobre inmuebles.
- 8.—Ley sobre carteles públicos para los productos de gran consumo interno; en la que se provea especialmente que, independientemente del interés que se estipule por los avances que se hagan a los cultivadores o a la Administración del cartel, ésta podrá consentir un beneficio equitativo, basado en el volumen de los productos sometidos al cartel, en beneficio de la institución de crédito que haga esos avances. Este beneficio, tratándose del cartel sobre el arroz, deberá ser de diez centavos sobre cada quintal de ese producto que adquiera la Administración.

71.— Esta propuesta, por su carácter indefinido y por referirse a la adopción de medidas legislativas que no son susceptibles de formar la base de compromisos con personas privadas, no puede, sin dudas, ser el objeto de una aceptación contrac-

tual por parte del Gobierno dominicano. Al somerla por nuestro órgano, el señor Bruno Philipp no aspira, por lo tanto, a comprometer al Gobierno a la ejecución del programa aquí desarrollado. A cuanto aspira es a saber si el Poder Ejecutivo estaría dispuesto a examinar el proyecto cuando éste se encontrara completamente formulado con los anteproyectos de leyes y contratos necesarios; porque, como la formulación de esos anteproyectos envuelve trabajos y gastos considerables, no querría exponerse a incurrirlos no teniendo de antemano la aprobación general por el Gobierno de las bases a que estarían sujetos.

Ciudad Trujillo, R. D., junio 26 de 1940.

Julio ORTEGA FRIER,
Abogado.

Aprobado,

Bruno PHILIPP,
Banquero.

